



Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux



Berne, décembre 2015

Sommaire

Résumé	3
1 Contexte	4
1.1 Élaboration de la stratégie de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne.....	4
1.2 Mandat.....	4
1.3 La stratégie de la Confédération à la base de la stratégie de l'OFEV	4
1.4 Instruments de la Confédération pour la mise en œuvre	5
1.5 Champ d'application de la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux	5
2 Politiques actuelles de l'OFEV dans l'espace rural.....	6
2.1 Politiques et instruments actuels	6
2.2 Le paysage, source de bien-être et de prospérité, et potentiel pour le développement durable des régions	6
2.3 Appréciation du mode de fonctionnement des politiques actuelles de l'OFEV	7
3 Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne à la base de la politique de l'OFEV	8
3.1 Vision et objectifs de la stratégie fédérale.....	8
3.2 Caractéristiques et fonctions de l'espace rural	8
3.3 Défis dans les espaces ruraux.....	9
3.4 La stratégie de la Confédération du point de vue de l'OFEV	10
4 Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux	11
4.1 Concrétisation des objectifs selon les types de territoires : principes directeurs de l'OFEV pour l'espace rural.....	11
4.2 Mission, volets et objectifs.....	12
4.3 Mise en œuvre de la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux : 4 volets et 14 mesures nouvelles spécifiques.....	12
4.3.1 Volet A : Préserver et développer la qualité	12
4.3.2 Volet B : Préserver et utiliser durablement les ressources naturelles.....	13
4.3.3 Volet C : Assurer la sécurité face aux dangers naturels	13
4.3.4 Volet D : Impliquer de manière ciblée tous les acteurs concernés et coordonner plus étroitement les politiques sectorielles	13
4.4 Établissement des priorités et calendrier	14
5 Nouvelles mesures spécifiques	15
6 Bibliographie	20

Approuvé par la direction de l'OFEV le 11 décembre 2015

Résumé

À travers ses thèmes de travail, comme par exemple la prévention des risques, la revitalisation des cours d'eau, la forêt, la biodiversité et le paysage, l'OFEV joue un rôle important dans l'espace rural. Par son action, il contribue grandement à préserver la qualité particulière du paysage et de vie à la campagne, grâce à laquelle le milieu rural offre un cadre de vie et d'activité économique attrayant et les régions peuvent développer leur compétitivité et affirmer leur identité.

Basée sur la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB), la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux précise les objectifs et les axes d'action prioritaires de l'Office. Il s'agit non seulement de concrétiser le contenu des objectifs en fonction des spécificités territoriales, mais aussi – et surtout – de mieux coordonner les politiques de l'OFEV, de développer les instruments existants et d'influer sur la mise en œuvre de la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

La stratégie de l'OFEV comporte quatre volets et cinq objectifs :

Volets	A. Préserver et développer la qualité	B. Préserver et utiliser durablement les ressources naturelles	C. Assurer la sécurité face aux dangers naturels	D. Impliquer de manière ciblée tous les acteurs concernés et coordonner plus étroitement les politiques sectorielles
Objectifs	<p>1. La qualité du paysage et des ressources naturelles est maintenue et développée car elle constitue un atout pour la création de valeur, l'identité, la détente, la santé et le plaisir esthétique.</p> <p>2. Les régions axent leur développement durable sur la qualité du paysage et des ressources naturelles.</p>	<p>3. La gestion régionale des ressources naturelles est durable.</p>	<p>4. Le développement du tissu urbain et des infrastructures tient compte de la situation de danger, ce qui accroît la sécurité de la planification et des investissements.</p>	<p>5. L'implication ciblée et la coordination des acteurs mènent à une meilleure qualité.</p>

La présente stratégie propose 14 mesures pour atteindre ces objectifs. Sa mise en œuvre est assurée par les divisions compétentes pour les mesures. Elle est coordonnée et accompagnée par la Commission de coordination Espaces ruraux.

1 Contexte

1.1 Élaboration de la stratégie de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

La politique relative aux espaces ruraux fait l'objet de deux processus stratégiques qui se déroulent de manière concertée au niveau fédéral depuis 2013 :

- Pour répondre à la motion Maissen, un groupe stratégique a travaillé de mars 2013 à mars 2014 sous l'égide du Secrétariat d'État à l'économie SECO. Il a rendu un rapport intitulé « Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse » (SECO 2014).
- Pour mettre en œuvre la mesure 69 du Programme de la législature 2011-2015, l'Office fédéral du développement territorial ARE a élaboré, avec un groupe d'accompagnement, un rapport intitulé « Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour les espaces ruraux et les régions de montagne » (ARE 2014).

Ces rapports expliquent que l'espace rural constitue un champ d'action politique et proposent des mesures pour le renforcer. L'OFEV a été impliqué dans ces processus stratégiques. Les positions qu'il a exposées ont été prises en compte presque intégralement ; elles occupent d'ailleurs une place importante dans les documents stratégiques. Se fondant sur ces rapports, l'ARE et le SECO ont rédigé le rapport « Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB) » (Conseil fédéral suisse 2015), dans lequel les positions de l'OFEV concernant la vision, les buts et les mesures de cette politique ont été reprises. Le rapport P-LRB a été adopté par le Conseil fédéral le 18 février 2015.

1.2 Mandat

Au cours de l'été 2013, la direction de l'OFEV a institué une nouvelle commission baptisée « Commission de coordination Espaces ruraux » (CoCo ER). Elle est chargée de développer une politique de l'Office relative aux espaces ruraux et de la faire valoir de manière cohérente à l'extérieur de l'Office. Ces travaux découlent du constat que l'OFEV est un acteur important dans le milieu rural. À travers ses thèmes de travail, comme par exemple la prévention des dangers, la revitalisation des cours d'eau, la sylviculture, la biodiversité et le paysage, il exerce une influence directe sur ce milieu (cf. chap. 2). La CoCo ER assure la coordination interne entre les différents domaines thématiques. De plus, elle définit des positions officielles sur les politiques de son ressort, comme par exemple la politique régionale, la politique du sport ou la politique du tourisme.

Dans un premier temps, ont été élaborés des principes directeurs de l'OFEV pour l'espace rural en se fondant sur les mandats légaux de l'Office dans les domaines thématiques concernés (cf. 4.1). Dans un deuxième temps, les principes directeurs ont servi de base à l'élaboration de la présente stratégie, grâce à laquelle l'OFEV contribue de manière ciblée à définir la politique de la Confédération pour les espaces ruraux.

1.3 La stratégie de la Confédération à la base de la stratégie de l'OFEV

La présente Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux s'appuie sur le rapport P-LRB. Elle montre comment la stratégie de la Confédération influe sur les domaines de travail de l'OFEV, quelles sont les possibilités d'action qui en découlent et sous quelle forme l'OFEV peut imprimer sa marque dans la mise en œuvre de la stratégie de la Confédération.

Ce lien étroit avec la stratégie de la Confédération présente un double avantage :

- La Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux concrétise la politique de l'Office dans ce domaine. Sa mise en œuvre, qui exploite des synergies internes, permet de dégager des positions et des champs d'action importants qui orientent l'action politique de l'OFEV, notamment au stade de la conception des politiques.

- La stratégie définit le mandat de l'OFEV dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB).

1.4 Instruments de la Confédération pour la mise en œuvre

Il existe en Suisse une multitude d'instruments et de mesures relevant des politiques sectorielles qui ont une incidence explicite ou implicite sur les espaces ruraux et les régions de montagne. Obéissant à une longue tradition, ces outils ont une grande valeur aux yeux du monde politique et de la population et ils bénéficient d'importantes dotations financières. Le rapport P-LRB identifie et décrit brièvement les politiques sectorielles concernées (cf. 5.2 P-LRB) :

Péréquation financière et compensation des charges (RPT)	Aménagement du territoire	Politique régionale	Politique du tourisme	Politique agricole
Politique des transports	Service universel	Politique environnementale	Politique énergétique	Contexte international et européen

Il convient de coordonner et d'harmoniser davantage entre eux les instruments de ces politiques sectorielles (cf. 5.3 P-LRB, Coordination et gestion des conflits).

1.5 Champ d'application de la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux

La Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux dessine les axes d'action de l'Office dans l'espace rural. Elle définit en outre les mesures à prendre et les divisions compétentes. La représentation des divisions au sein de la CoCo ER permet d'assurer la coordination interne ainsi que la cohérence de la politique de l'Office vis-à-vis de l'extérieur (p. ex. dans les réponses aux interventions parlementaires concernant en particulier la politique visant les régions de montagne, la Nouvelle politique régionale et l'espace rural ou encore dans les travaux au sein des organes chargés de mettre en œuvre la stratégie de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne).

La présente Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux a été adoptée par la direction de l'OFEV le 11 décembre 2015.

2 Politiques actuelles de l'OFEV dans l'espace rural

2.1 Politiques et instruments actuels

L'OFEV est actif dans l'ensemble des espaces ruraux et des régions de montagne à travers plusieurs de ses politiques. Cela concerne en particulier les thèmes suivants : prévention des dangers, eaux, forêt, biodiversité, paysages (IFP, parcs, patrimoine mondial de l'UNESCO, sites marécageux), sols, tranquillité, air, climat et économie verte. À cela s'ajoutent différentes stratégies nationales ou internes comportant des objectifs de qualité pour l'espace rural et qui relèvent de l'OFEV. C'est le cas de la Stratégie Biodiversité Suisse, adoptée par le Conseil fédéral le 25 avril 2012 : elle confère un rôle important à l'espace rural dans la mise en place de l'infrastructure écologique par exemple. On peut aussi mentionner la Stratégie d'adaptation aux changements climatiques adoptée le 2 mars 2012 par le Conseil fédéral et son plan d'action. Les espaces ruraux et les régions de montagne étant particulièrement touchés par les changements climatiques, de multiples mesures d'adaptation sont nécessaires et d'ailleurs prévues en ce qui les concerne.

En application de la législation sur l'environnement en vigueur, on utilise des instruments très variés dans les domaines politiques mentionnés. Les conventions-programmes conclues avec les cantons dans divers domaines de l'environnement sont des outils importants pour les politiques de l'OFEV. L'Office accorde également des subventions par la voie de décisions au cas par cas.

La plupart des thèmes environnementaux ont une incidence spatiale, comme par exemple la garantie de surfaces pour la biodiversité. Par conséquent, les instruments prévus par la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) – à savoir les concepts et plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs cantonaux ainsi que les plans d'affectation communaux – sont essentiels pour que les intérêts de l'environnement soient pris en compte dans une réglementation ayant force obligatoire.

À cela s'ajoutent divers autres instruments, comme par exemple l'évaluation des impacts sur la biodiversité et sur le paysage dans les tâches de la Confédération selon l'art. 2 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), la politique des parcs, les programmes d'assainissement du bruit, les objets de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) selon l'art. 5 LPN, les objets des inventaires des biotopes d'importance nationale selon l'art. 18a LPN et les sites marécageux selon l'art. 23a LPN. Il y a également les valeurs limites d'émission, les prescriptions relatives aux gaz d'échappement, les dispositions en matière d'assainissement, les taxes d'incitation, les autorisations de défrichement et les plans directeurs forestiers, etc.

La communication, la formation et le conseil complètent et accompagnent les politiques de l'OFEV. Le soutien de projets de recherche fait également partie de ses instruments. Sans oublier l'observation de l'environnement qui revêt une importance fondamentale.

Le volume regroupant les annexes propose une vue d'ensemble des objectifs, des instruments et des incidences des domaines thématiques de l'OFEV (cf. chap. 6).

2.2 Le paysage, source de bien-être et de prospérité, et potentiel pour le développement durable des régions

Le paysage fournit des prestations indispensables qui possèdent une grande valeur économique, sociale et écologique. Ces prestations peuvent être mises en évidence empiriquement : un paysage attrayant a un impact positif sur la qualité de vie des habitants et donc sur les choix du lieu de résidence de la population active qualifiée. Selon Avenir Suisse, le niveau élevé de la qualité de vie en Suisse s'explique en partie par la présence de beaux paysages auxquels il est aisé et rapide d'accéder depuis les zones urbaines. De ce fait, la Suisse est très attractive pour les étrangers hautement qualifiés. Selon un sondage réalisé par l'Aargauer Zeitung, la beauté de la nature et du paysage est incontestablement, aux yeux de la population argovienne, le facteur numéro un dans le choix d'un lieu de résidence. La valeur économique du paysage pour le tourisme a été évaluée à 70 milliards de francs en 2002. Une estimation sommaire effectuée dans le cadre du Programme national de recherche (PNR) 48 « Paysages et habitats de l'arc alpin » valorise à 5,6 milliards de francs le chiffre d'affaires induit par le tourisme dans l'espace alpin (synthèse thématique du PNR 48, ecoplan 2006). Des sondages récents auprès de touristes montrent que le paysage est la raison la plus importante du choix de la Suisse comme destination de vacances. Les loyers et les prix fonciers augmentent avec l'attractivité des paysages. Cela est illustré par les loyers dans les régions présentant une qualité pay-

sagère élevée : selon la synthèse thématique du PNR 48, le loyer mensuel moyen pour un logement de vacances de cinq pièces coûte 1051 francs de plus à Verbier qu'à Anzère.

Il faut exploiter ce capital économique, mais pas le surexploiter. Il est important de mettre en balance les bénéfices à court terme apportés par les atteintes aux qualités paysagères et la préservation à long terme de la valeur du paysage. Le potentiel qu'offre le paysage pour le développement régional doit être préservé afin de pouvoir être exploité et développé tout en veillant à la durabilité écologique, économique et sociale.

2.3 Appréciation du mode de fonctionnement des politiques actuelles de l'OFEV

Dans son appréciation du mode de fonctionnement des politiques actuelles de la Confédération relatives aux espaces ruraux et aux régions de montagne, le rapport d'experts de 2014 à l'attention du SECO observe que ces politiques portent effectivement sur les défis majeurs. En comparaison internationale, la Suisse se positionne bien tant sur le contenu que sur la mise en œuvre de ses politiques fédérales ayant une incidence territoriale implicite ou explicite dans les espaces ruraux et les régions de montagne. Grâce aux formes de coopération développées durant les dernières décennies entre les différents niveaux de l'État et au sein de ceux-ci, les conditions sont favorables à la mise en œuvre flexible d'une stratégie cohérente de la Confédération. Pourtant, les multiples instruments prévus par les politiques actuelles ne produisent que partiellement des effets complémentaires, car les directives politiques sont souvent simplement juxtaposées. Une partie des mesures de politique sectorielle, par exemple dans les transports ou l'agriculture, ont été développées essentiellement dans une optique sectorielle si bien qu'elles ne tiennent au fond pas compte des exigences spatiales (SECO 2014, p. 2). Cela signifie qu'elles sont peu sensibles aux conditions particulières qui prévalent dans les différents territoires.

Cette appréciation rejoint les constats faits dans l'étude intitulée « Politikinstrumente für den ländlichen Raum : Synergien, Widersprüche und Lücken » (ecoplan 2012). Selon cette étude, les différentes politiques sectorielles ont des effets majoritairement positifs et couvrent presque tous les défis qui se posent. Cependant, des lacunes ont été constatées dans la clarification de la fonction de l'espace rural, dans la coordination entre les secteurs au niveau national et plus encore au niveau régional, qui n'est pas toujours suffisante, ainsi que dans la coopération au sein des espaces fonctionnels, qui est souvent déficiente.

On peut en tirer les conclusions suivantes en ce qui concerne le mode de fonctionnement des politiques sectorielles pilotées par l'OFEV :

- À l'heure actuelle, toutes les politiques fédérales dirigées par l'OFEV ont pour *caractéristique fondamentale de couvrir la totalité du territoire*. Elles ont donc un impact dans l'ensemble de l'espace rural.
- Les différents instruments de l'OFEV bénéficiant de dotations financières importantes (surtout les conventions-programmes) sont conçus dans une optique thématique, *sans tenir compte des différences entre les territoires*. Ils reposent en général sur des critères qui sont appliqués dans l'ensemble de la Suisse. Ils respectent ainsi en particulier la souveraineté des cantons, en leur laissant le choix des priorités dans l'utilisation des fonds. De ce fait, il n'est pas possible de fixer des priorités territoriales du point de vue de l'environnement. Cela crée une tension entre les flux financiers et les compétences de décision.
- Avec les instruments de l'aménagement du territoire mais aussi de la communication, de la formation et du conseil, l'OFEV a toujours la possibilité de faire accepter de nouveaux objectifs pour les espaces ruraux, mais la mise en œuvre concrète se réalise, là encore, au niveau des *autorités cantonales et communales*.
- L'OFEV s'efforcera de renforcer la participation au pilotage lorsqu'il contribuera à l'établissement des politiques fédérales du ressort des autres offices fédéraux. Il faut également renforcer la coordination entre les différentes politiques fédérales, au sein de l'OFEV mais aussi avec les autres politiques fédérales.

3 Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne à la base de la politique de l'OFEV

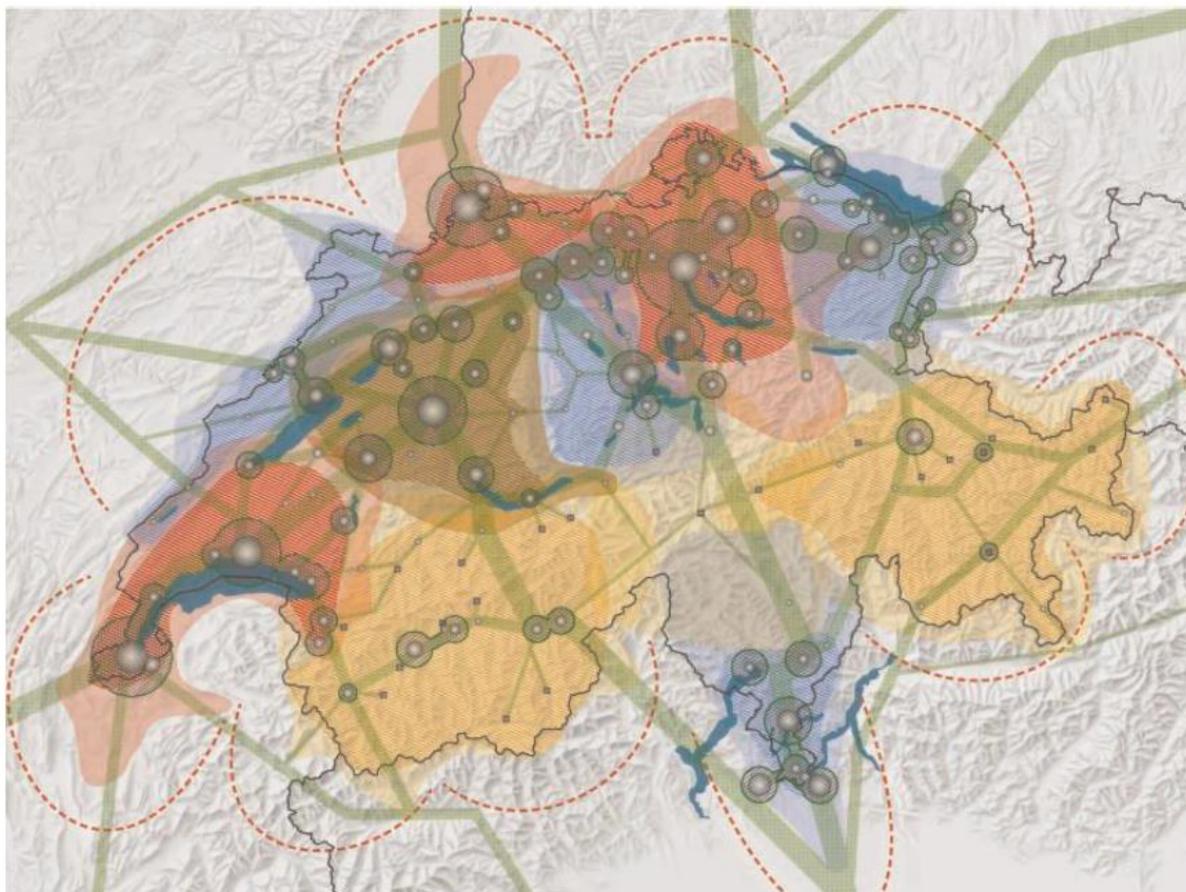
3.1 Vision et objectifs de la stratégie fédérale

La stratégie fédérale définit la vision et les objectifs suivants (cf. 6.1 et 6.2 P-LRB) :

<i>Vision</i>	<p>Les régions de montagne et les espaces ruraux apportent, par leur variété, leurs potentiels spécifiques et l'utilisation de leurs relations fonctionnelles avec les agglomérations, une contribution importante au développement durable du territoire suisse.</p> <p>Les lieux de résidence et de travail ont des perspectives de développement à long terme, et la qualité de leurs espaces naturels, de leurs paysages et de leurs zones de détente est garantie.</p> <p>Des acteurs innovants et entrepreneuriaux sont en mesure de développer, aux niveaux communal et régional, conjointement avec la Confédération et les cantons, tout en s'inscrivant dans les échanges internationaux, des réponses d'avenir aux défis économiques, sociaux et environnementaux qui se présentent.</p> <p>Associés aux espaces urbains, les régions de montagne et les espaces ruraux marquent l'identité, l'image et par conséquent le développement de la Suisse.</p>
<i>Objectifs stratégiques</i>	<p>Objectif 1 : créer un milieu de vie attrayant</p> <p>Les régions de montagne et les espaces ruraux constituent un milieu de vie attrayant pour leurs habitants. En prenant soin de la qualité du paysage, y compris la culture architecturale et la mise en valeur du centre des localités, leurs acteurs soutiennent la qualité de l'habitat, valorisent le paysage et renforcent la diversité régionale. Les régions de montagne et les espaces ruraux proposent des possibilités de formation et de perfectionnement porteuses d'avenir. Ils assurent des infrastructures et des services de qualité, qui répondent aux besoins de la population et de l'économie. Le transport, l'énergie et l'urbanisation sont coordonnés entre eux.</p>
	<p>Objectif 2 : sécuriser et valoriser les ressources naturelles</p> <p>Les ressources naturelles telles que le paysage, le sol, la biodiversité, la forêt et l'eau (biens écosystémiques) de même que leurs fonctions, par exemple la régénération, le stockage de CO₂ ou l'énergie cinétique (services écosystémiques), sont garanties pour le long terme et mises en valeur par des mécanismes appropriés de manière à ce que la valeur ajoutée soit davantage créée sur place et auprès des prestataires.</p>
	<p>Objectif 3 : renforcer la compétitivité</p> <p>Les régions de montagne et les espaces ruraux renforcent leurs activités économiques et les développent en fonction de leurs potentiels et de leurs spécificités, afin que des places de travail intéressantes soient créées dans des branches d'avenir. Ainsi, ils garantissent leur fonction économique tout en renforçant leur rôle comme espace de travail et d'habitation. La capacité d'innover, l'aptitude à coopérer et l'esprit d'entreprise sont renforcés, afin de permettre aux entreprises des espaces ruraux et des régions de montagne de s'affirmer également à long terme sur les marchés internationaux.</p>
	<p>Objectif 4 : aménager la diversité culturelle</p> <p>Les régions de montagne et les espaces ruraux conçoivent activement leur diversité culturelle. À cet égard, le lien entre tradition et modernité joue un rôle important: il se manifeste dans les approches novatrices observables en architecture, dans le domaine artistique, dans la branche touristique, dans l'économie forestière et dans l'agriculture. La diversité culturelle est activement développée, car elle constitue un important élément de l'attractivité d'un espace sous les angles de l'habitat, des loisirs et du tourisme. Cette diversité culturelle implique l'intégration active des divers acteurs locaux, par exemple les habitants du territoire concerné, les visiteurs, la communauté scolaire, les associations, les réseaux de bénévoles ou les organisations touristiques. Ces acteurs étant d'importants piliers d'une société plurielle dynamique, ils sont impliqués dans la planification et le développement des projets et des mesures.</p>

3.2 Caractéristiques et fonctions de l'espace rural

Se fondant sur le Projet de territoire Suisse, le rapport P-LRB distingue les types de territoires suivants : espace rural périurbain, espace rural périphérique, centre touristique alpin, centre urbain moyen et petit/centre rural (cf. 4.1 P-LRB et figure ci-dessous).



Surfaces en rouge et brun: territoires d'action reposant sur de grands centres urbains (espace métropolitain de Zurich, espace métropolitain trinational de Bâle, espace métropolitain lémanique, Région de la ville fédérale); surfaces en bleu: territoires d'action reposant sur un réseau de villes moyennes et petites (Lucerne, Città Ticino, Arc jurassien, Aareland, Nord-Est de la Suisse); surfaces en jaune: territoires d'action de l'espace alpin (Gothard, Alpes occidentales, Alpes orientales); liens en vert: partenariats entre territoires d'action, villes, agglomérations, centres ruraux et centres touristiques. Les cercles hachurés représentent les agglomérations.

Figure : Aperçu des types de territoires selon le Projet de territoire Suisse (source : ARE)

Les fonctions des espaces ruraux et des régions de montagne sont résumées ainsi : « Plus d'un quart de la population suisse vit dans les régions de montagne et les espaces ruraux. En plus de constituer les milieux de vie et d'habitation de la population, ces régions et espaces remplissent d'autres fonctions importantes comme espaces économiques, comme zones de régénération et de détente et comme espaces naturels et fournisseurs de ressources. [...] Mais toutes ces fonctions ne sont pas marquées partout de manière homogène. C'est pourquoi les régions de montagne et les espaces ruraux se distinguent nettement l'un de l'autre du point de vue de leurs potentiels respectifs et des chances et risques qu'ils comportent. » (SECO 2014, p. 2).

3.3 Défis dans les espaces ruraux

Les auteurs de la stratégie de la Confédération ont identifié douze défis ayant une influence considérable sur le développement des espaces ruraux et des régions de montagne (cf. 4.3 P-LRB) :

1. Augmentation de la population et étalement urbain contre exode et vieillissement de la population
2. Mouvements migratoires (trans)nationaux
3. Mobilité croissante
4. Maintien d'un service de base malgré les ressources publiques limitées
5. Changement structurel et recul de l'emploi dans le secteur primaire
6. Changements structurels dans le secteur industriel et développement de l'économie du savoir

7. Changement structurel et pression à l'innovation dans la branche touristique
8. Importance grandissante de la compétitivité, de la recherche-développement ainsi que de l'innovation et de l'entreprenariat
9. Complexité croissante pour la politique de l'organisation du territoire
10. Rôle et image des espaces ruraux et des régions de montagne dans un contexte d'urbanisation croissante
11. Préservation et utilisation durable de la biodiversité et des ressources naturelles
12. Conséquences directes et indirectes du changement climatique

L'OFEV s'est basé sur ces défis pour esquisser, dans sa Stratégie relative aux espaces ruraux, des propositions de solutions en rapport avec les politiques qu'il pilote.

3.4 La stratégie de la Confédération du point de vue de l'OFEV

La Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB) constitue un fondement important pour la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux. Sa vision et ses objectifs, en particulier, peuvent être qualifiés de positifs. Elle comporte néanmoins certaines faiblesses par rapport aux objectifs de l'OFEV, à savoir :

- **La fonction de facteur d'implantation des qualités paysagères est sous-estimée.** Ces qualités sont à la base de l'attractivité des espaces ruraux comme cadre de vie et site d'activité économique. Si elles exploitent mieux ce potentiel, les régions peuvent développer leur compétitivité et leur identité. Il est possible de mettre bien plus en avant l'importance des qualités paysagères comme facteur d'implantation.
- **La coordination des politiques sectorielles reste un défi de taille.** La stratégie de la Confédération ne dit quasiment rien de concret sur la manière dont on peut effectivement mieux coordonner les politiques sectorielles.
- **La Confédération ne se prononce pas sur le contenu.** Elle laisse aux régions une grande autonomie dans la mise en œuvre concrète de sa stratégie. Elle n'aborde pas l'absence de prise en compte des aspects territoriaux dans les politiques sectorielles relevée dans l'analyse à l'attention du SECO.

Avec la présente stratégie, l'OFEV compense ces points faibles et développe la stratégie de la Confédération dans son domaine et à son niveau de compétences en lui ajoutant les éléments suivants :

1. **Concrétisation du contenu et différenciation des objectifs :** les objectifs sont concrétisés en ce qui concerne la qualité du paysage et la qualité de vie ; de plus, ils sont différenciés en fonction des types de territoires (cf. principes directeurs de l'OFEV pour l'espace rural [Leitbild für den ländlichen Raum], 4.1).
2. **Focalisation des politiques de l'OFEV :** les politiques de l'OFEV sont mieux coordonnées ; leur application dans les différents territoires doit mieux tenir compte de la différenciation territoriale des objectifs (cf. mesures dans la thématique transversale D de l'OFEV).
3. **Développement d'instruments nouveaux :** l'office fait évoluer les instruments existants, comme la politique des parcs ; il teste en outre de nouvelles approches, comme par exemple l'exploitation du potentiel qu'offre la qualité du paysage pour le développement régional durable (cf. mesure dans la thématique transversale A de l'OFEV).
4. **Imprimer une marque dans la mise en œuvre de la P-LRB :** les contenus énoncés dans la stratégie de l'OFEV alimentent de manière ciblée la conception des politiques afin que les autres politiques sectorielles contribuent elles aussi à atteindre les objectifs plus précis de l'OFEV pour les espaces ruraux.

4 Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux

4.1 Concrétisation des objectifs selon les types de territoires : principes directeurs de l'OFEV pour l'espace rural

Les objectifs stratégiques de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux ont été concrétisés sur le fond du point de vue de l'OFEV, avec une différenciation selon les types de territoires. Les principes directeurs qui en découlent ont été adoptés par la direction de l'OFEV le 12 décembre 2014. Ils dessinent la vision à long terme de l'OFEV pour les espaces ruraux :

A. Principes directeurs de l'OFEV pour l'espace rural en général

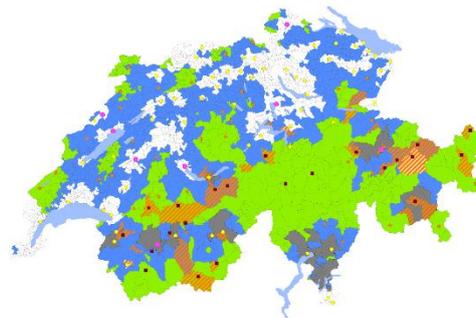
(y compris les centres urbains moyens et petits, et les centres ruraux):

Aspects relatifs à la qualité

1. Les ressources naturelles, comme le paysage, la biodiversité, les matières premières, etc., sont utilisées de manière efficiente et écologiquement durable et les déficits existants sont comblés. L'OFEV a pour objectif de contribuer au développement durable dans les domaines politiques suivants : agriculture, sylviculture, infrastructures de transport, production et transport d'énergie, tourisme et loisirs.
2. Les services écosystémiques sont préservés, enrichis et utilisés durablement ; les écosystèmes, les espèces et la diversité génétique sont conservés ; une infrastructure écologique est créée et la perméabilité entre les territoires est accrue.
3. L'agriculture se développe tout en conservant son caractère.
4. Considérées comme des aspects de la qualité de vie, la tranquillité, la bonne qualité de l'air et l'obscurité nocturne sont préservées.
5. Les milieux bâtis compacts offrant une qualité de vie élevée sont favorisés et l'aménagement de la transition entre les zones habitées et les zones non habitées est amélioré.
6. Le développement du milieu bâti et des infrastructures tient compte de la situation des dangers naturels. On n'encourt pas de risques nouveaux inacceptables. On cherche à obtenir face à tous les dangers naturels un niveau de sécurité comparable sur l'ensemble du territoire suisse, qui soit écologiquement acceptable, économiquement raisonnable et socialement supportable.
7. Les fonctions multiples du sol sont préservées et mises en valeur.

Aspects relatifs à la gouvernance

8. Le partenariat entre les responsables conjoints de ces tâches (communes, cantons, Confédération) est renforcé à tous les niveaux de l'Etat. On s'efforce de mettre en place et on soutient des concepts de protection et de développement régionaux intersectoriels qui servent de base aux flux financiers générés par les politiques sectorielles (tout au moins celles relevant de l'OFEV). Ces concepts énoncent des objectifs de fond à mettre en œuvre dans les instruments appropriés de l'aménagement du territoire. Leur élaboration peut être rétribuée et encouragée au moyen d'incitations financières prévues par les politiques sectorielles ; on veille à empêcher les incitations erronées.



Légende :

Espaces ruraux périphériques

Espaces ruraux périurbains

Communes touristiques

Agglomérations de montagne

B. Principes directeurs pour les espaces ruraux périurbains

1. Améliorer et étendre les qualités écologiques et paysagères ; assurer durablement la perméabilité entre les territoires.
2. Permettre à la population d'accéder à la nature pour la découvrir et l'observer.

C. Principes directeurs pour les espaces ruraux périphériques

1. Préserver et développer les qualités du paysage.
2. Contribuer à la politique de maintien de la fonctionnalité des centres ruraux périphériques et des petits centres afin d'éviter le développement de zones urbaines ailleurs.
3. Ne pas équiper et ne pas morceler les vastes zones restées à l'écart du tourisme, du développement des infrastructures et de l'urbanisation (zones qui ne sont pas ou plus utilisées, comme p. ex. les vallées abandonnées revenant à l'état naturel, certaines portions du territoire alpin ou les zones centrales des parcs nationaux).

D. Principes directeurs pour les centres touristiques alpins

1. Préserver, optimiser et enrichir les valeurs naturelles et paysagères locales car elles constituent des ressources importantes.
2. Canaliser les visiteurs de manière appropriée, essentiellement en proposant des offres de qualité (aménagement positif).
3. Optimiser la compatibilité de l'infrastructure touristique avec la nature et le paysage.

En s'appuyant sur les principes directeurs de l'OFEV pour l'espace rural, la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux peut tenir compte directement des différences entre les types de territoires, notamment dans la mise en œuvre des politiques environnementales. Les principes directeurs doivent servir de cadre pour orienter la mise en œuvre des différentes mesures sur le plan du contenu et sur le plan territorial.

4.2 Mission, volets et objectifs

Mission : l'OFEV renforce l'espace rural en tant que cadre de vie de grande valeur, site économique compétitif et espace culturel identitaire. À cet effet, sa stratégie comporte quatre **volets** :

- A. Préserver et développer la qualité
- B. Préserver et utiliser durablement les ressources naturelles
- C. Assurer la sécurité face aux dangers naturels
- D. Impliquer de manière ciblée tous les acteurs concernés et coordonner plus étroitement les politiques sectorielles

Les **objectifs** visés sont les suivants :

Volets	A.Préserver et développer la qualité	B.Préserver et utiliser durablement les ressources naturelles	C.Assurer la sécurité face aux dangers naturels	D.Impliquer de manière ciblée tous les acteurs concernés et coordonner plus étroitement les politiques sectorielles
Objectifs	<p>1. La qualité du paysage et des ressources naturelles est maintenue et développée car elle est vue comme un atout pour la création de valeur, le sentiment d'appartenance, la détente, la santé et le plaisir esthétique.</p> <p>2. Les régions axent leur développement durable sur la qualité du paysage et des ressources naturelles.</p>	<p>3. La gestion régionale des ressources naturelles est durable.</p>	<p>4. Le développement du tissu urbain et des infrastructures tient compte de la situation de danger, ce qui accroît la sécurité de la planification et des investissements.</p>	<p>5. L'implication ciblée et la coordination des acteurs font progresser la qualité.</p>

Avec ses volets, ses objectifs et ses mesures, la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux contribue à l'application des principes directeurs de l'OFEV pour l'espace rural.

Les mesures de la stratégie sont présentées ci-après. Elles se divisent en deux catégories : les mesures nouvelles spécifiques (**M1** à **M14**) et les mesures existantes ayant déjà donné lieu à un mandat ou fait l'objet d'une décision (m1 à m13). Les mesures nouvelles sont décrites dans des fiches au chapitre 5.

4.3 Mise en œuvre de la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux : 4 volets et 14 mesures nouvelles spécifiques

4.3.1 Volet A : Préserver et développer la qualité

Objectif 1 : *La qualité du paysage et des ressources naturelles est maintenue et développée car elle est une qualité du site importante pour la création de valeur, l'identité, la détente, la santé et le plaisir esthétique.*

La qualité paysagère, qui constitue un potentiel endogène, joue un rôle important dans le développement économique durable des régions. Cet aspect est couvert par des mesures existantes. Il est possible d'exploiter d'autres potentiels, comme la richesse des ressources naturelles, qui fondent également des perspectives de développement à long terme propres à un territoire. Enfin, les travaux stra-

tégiques dans le domaine de la qualité acoustique et de l'obscurité nocturne sont intensifiés de manière appropriée.

M1 Veiller à la qualité acoustique dans l'espace rural

M2 Favoriser l'obscurité nocturne dans l'espace rural

Mesures existantes :

m1 Développer la Stratégie paysage de l'OFEV

m2 Développer les contributions à la qualité du paysage (évaluation, hausse des montants accordés)

m3 Élaborer une Stratégie Sol Suisse

Objectif 2 : Les régions axent leur développement durable sur la qualité du paysage et des ressources naturelles.

La meilleure solution pour coordonner les politiques sectorielles de manière efficace et efficiente consiste à élaborer un cadre stratégique pour le développement territorial des régions qui repose sur les potentiels propres à chaque région. Selon la P-LRB, ces potentiels incluent notamment la qualité du paysage, mais aussi d'autres qualités que l'on trouve principalement dans le domaine des ressources naturelles.

M3 Exploiter le potentiel qu'offre le paysage pour un développement régional durable

Mesures existantes :

m4 Accroître le rôle de l'aménagement du territoire pour renforcer le rôle de la qualité du paysage en tant que facteur d'implantation dans les espaces ruraux

m5 Développer la politique des parcs

4.3.2 Volet B : Préserver et utiliser durablement les ressources naturelles

Objectif 3 : La gestion régionale des ressources naturelles est durable.

Les instruments existants portant sur l'utilisation des ressources naturelles sont réexaminés et développés en tenant compte des trois dimensions du développement durable. Il faut à cet effet déterminer quel rôle particulier jouent les différentes politiques dans l'espace rural, mais aussi envisager de quelle manière il serait possible de soutenir la mise en valeur des ressources naturelles de façon à ce que la création de valeur bénéficie davantage aux territoires locaux et aux fournisseurs de prestations. Les domaines de la forêt et du climat sont couverts par des mesures existantes.

M4 Renforcer le rôle de la politique de la biodiversité dans l'espace rural (Plan d'action SBS, infrastructure écologique)

M5 Mettre en évidence le rôle particulier de la chasse et de la pêche dans l'espace rural

M6 Améliorer l'utilisation des services écosystémiques

M7 Étudier les possibilités d'améliorer la pesée des intérêts

Mesures existantes :

m6 Mettre en œuvre la Politique forestière 2020

m7 Politique de la ressource bois

m8 Stratégie d'adaptation aux changements climatiques

m9 Pérenniser la ressource eau

4.3.3 Volet C : Assurer la sécurité face aux dangers naturels

Objectif 4 : Le développement du milieu bâti et des infrastructures tient compte de la situation de danger, ce qui accroît la sécurité de la planification et des investissements.

Les travaux de prévention des dangers naturels, qui sont bien établis, sont poursuivis et développés.

Mesures existantes :

m10 Améliorer la prévention des dangers naturels

m11 Comblen les lacunes dans la protection contre les risques naturels et les risques d'accidents

4.3.4 Volet D : Impliquer de manière ciblée tous les acteurs concernés et coordonner plus étroitement les politiques sectorielles

Objectif 5 : L'implication ciblée et la coordination des acteurs font progresser la qualité.

Il est très important de mieux coordonner et harmoniser les politiques sectorielles, à la fois au sein de l'OFEV et au niveau de la Confédération. Sur le plan interne, il s'agit de mieux exploiter les synergies découlant des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement et d'optimiser l'arbitrage des conflits afin d'accroître la cohérence des politiques de l'OFEV dans l'espace rural. Dans les relations extérieures, la gestion des partenaires clés est essentielle. Il faut tout d'abord déterminer quels sont les acteurs pertinents et les étudier en tenant compte du contexte dans lequel ils évoluent. Les informations ainsi réunies sont utilisées pour élaborer des mesures de communication, de formation et de conseil qui seront, si nécessaire, adaptées aux différents groupes cibles. Les mesures existantes visent à imprimer la marque de l'OFEV dans la mise en œuvre de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux ; cela s'applique en particulier à la NPR.

M8 Faire évoluer l'instrument des conventions-programmes (CP) dans le domaine de l'environnement et améliorer la prise en compte dans les CP des objectifs de la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux

M9 Mieux coordonner la promotion d'une création de valeur durable dans les régions

M10 Optimiser et adapter les procédures d'arbitrage des conflits, chercher à développer les synergies

M11 Chercher à obtenir un siège pour l'OFEV au sein de la future Conférence tripartite sur les espaces ruraux

M12 Clarifier les interfaces entre agglomération et espace rural dans le champ des politiques environnementales de l'OFEV

M13 Renforcer la gestion des partenaires clés

M14 Analyser la situation et clarifier les besoins en matière de connaissances et de compétences

Mesures existantes :

m12 Imprimer la marque de l'OFEV dans les travaux du Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER) ayant pour but de mettre en œuvre la stratégie de la Confédération

m13 Mieux axer la Nouvelle politique régionale (NPR) sur les qualités et les potentiels endogènes des ressources naturelles

4.4 Établissement des priorités et calendrier

Après la discussion et la décision de la direction de l'OFEV concernant la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux, les divisions compétentes élaborent un calendrier détaillé pour la planification et la réalisation des mesures prévues (2016 à 2020). Elles actionnent en priorité les leviers internes pouvant développer de grands effets. Sont également prioritaires les leviers importants sur le plan territorial et financier contenus dans d'autres politiques sectorielles, comme par exemple les projets de qualité du paysage ou la Nouvelle politique régionale.

5 Nouvelles mesures spécifiques

M1	Veiller à la qualité acoustique dans l'espace rural
<p>Description succincte</p> <p>Au vu de la croissance démographique mais aussi, et surtout, de la consommation de surfaces et des comportements de mobilité, il apparaît indispensable d'opérer une concentration spatiale sur les centres existants (cf. loi sur l'aménagement du territoire, LAT). Cette évolution s'accompagne d'une augmentation du bruit dans les espaces fréquentés quotidiennement ; parallèlement, on observe une hausse de la demande d'espaces urbains attractifs ainsi que d'espaces libres et d'espaces de détente à proximité des zones urbaines. Les espaces ruraux et les paysages ouverts n'échappent pas à cette pression. Il faut donc tenir suffisamment compte des aspects acoustiques dans l'évaluation des zones habitées et des zones non habitées. La question de la qualité acoustique de l'espace public est appelée à prendre de l'importance et elle devra compléter les instruments traditionnels de la lutte contre le bruit selon l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB). Il s'agit en effet d'une concrétisation du principe de précaution inscrit dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE) qui profite directement à la population et à ses espaces de vie. Il est indispensable de poser la question de la qualité acoustique pour préserver durablement le niveau de qualité élevé des espaces paysagers et urbains.</p>	
<p>Responsabilité</p> <p>Au sein de l'OFEV : division Bruit et RNI</p>	
<p>Partenaires de la mise en œuvre</p> <p>Sélection d'acteurs aux niveaux fédéral, cantonal et communal dont les activités ont une incidence spatiale, spécialistes en aménagement d'espaces libres, aménagistes, architectes</p>	

M2	Favoriser l'obscurité nocturne dans l'espace rural
<p>Description succincte</p> <p>Les émissions de lumière dirigées vers le ciel ont augmenté de quelque 70 % en Suisse durant les vingt dernières années. De ce fait, l'obscurité nocturne diminue et les grands espaces plongés dans une obscurité naturelle deviennent de plus en plus rares. En 2009, on pouvait observer une obscurité naturelle sur 18 % du territoire suisse seulement. Le fort mitage du territoire et la topographie découpée de la Suisse facilitent la diffusion de la lumière artificielle la nuit et contribuent de plus en plus à éclaircir des zones naturellement sombres dans les espaces ruraux périphériques.</p> <p>Les habitants des zones rurales considèrent que la nuit et l'obscurité ne font qu'un. S'il y a trop de lumière, la nuit est vécue comme imparfaite. En milieu rural, l'obscurité ne suscite pas la peur car, lorsque l'on connaît le milieu où l'on vit, on s'y sent en sécurité quel que soit le niveau d'éclairage.</p> <p>Les mesures visant à réduire les émissions de lumière artificielle inutiles ont pour effet secondaire de réduire la clarté du paysage nocturne à grande échelle dans les régions. Il importe de les renforcer, en particulier en actualisant une aide à l'exécution.</p>	
<p>Responsabilité</p> <p>Au sein de l'OFEV : division Bruit et RNI</p>	
<p>Partenaires de la mise en œuvre</p> <p>Services fédéraux, cantons, communes, concepteurs d'éclairage, maîtres d'ouvrage privés</p>	

M3	Exploiter le potentiel qu'offre le paysage pour un développement régional durable
<p>Description succincte</p> <p>Cette mesure repose sur les « Processus stratégiques territoriaux au niveau régional » de la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB). Durant la période 2016-2019, certains projets relevant de la politique des parcs seront mis à profit pour tester l'idée de faire du paysage le thème directeur du développement économique et de l'aménagement du territoire dans une région afin qu'il soit utilisé comme fil rouge pour avancer sur la voie du développement durable.</p> <p>Cela permettra de préserver le caractère du paysage tout en le faisant évoluer, d'améliorer et améliorer les qualités paysagères dans les espaces ruraux périurbains, de conserver et développer les qualités paysagères dans les espaces ruraux périphériques ainsi que de maintenir, optimiser et enrichir les valeurs paysagères locales qui constituent des res-</p>	

sources importantes dans les centres touristiques alpins.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : division Espèces, écosystèmes, paysages

Partenaires de la mise en œuvre

Régions pilotes, Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER), Office fédéral de la culture (OFC)

M4 Renforcer le rôle de la politique de la biodiversité dans l'espace rural

Description succincte

Certaines mesures visant à mettre en œuvre la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS) sont localisées principalement dans l'espace rural, comme par exemple les zones de tranquillité pour la faune sauvage ou les réserves d'oiseaux d'eau et de migrants. La SBS prévoit en outre la prorogation du Fonds suisse pour le paysage, qui œuvre essentiellement en milieu rural.

L'élaboration du plan d'action doit tenir compte des objectifs énoncés dans les principes directeurs de l'OFEV pour l'espace rural (BAFU-Leitbildes für den ländlichen Raum). Il faut définir le rôle particulier de la politique de la biodiversité dans et pour les espaces ruraux afin de mettre en évidence le potentiel fondamental qu'elle offre pour un développement régional durable.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : division Espèces, écosystèmes, paysages

Partenaires de la mise en œuvre

Divers, selon le plan d'action et la SBS

M5 Mettre en évidence le rôle particulier de la chasse et de la pêche dans l'espace rural

Description succincte

L'OFEV est compétent pour surveiller l'exécution de la législation fédérale sur la chasse. La loi fédérale sur la chasse impose aux cantons de réguler les populations d'ongulés sauvages par la chasse ou par d'autres mesures de sorte que ces animaux n'empêchent pas la régénération naturelle de la forêt et ne causent pas de dommages importants aux cultures. La pêche est réglée de manière analogue : la Confédération fixe les principes de la gestion des populations de poissons par la pêche (longueurs minimales de capture, périodes de protection minimales) et les cantons fixent le début et la fin des périodes de protection ainsi que les détails des longueurs minimales de capture dans la limite des prescriptions fédérales.

La chasse et, dans une moindre mesure, la pêche sont des activités qui ont lieu essentiellement en milieu rural, d'où leur importance pour l'exploitation des ressources naturelles que sont le gibier et le poisson. Il convient donc d'analyser le rôle que joue l'exploitation de ces ressources dans et pour les espaces ruraux afin d'en mettre en évidence les particularités et l'importance.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : division Espèces, écosystèmes, paysages

Partenaires de la mise en œuvre

Cantons, associations

M6 Améliorer le recours aux services écosystémiques

Description succincte

Le concept de services écosystémiques offre une approche reconnue internationalement, dont les fondements scientifiques ne cessent de se développer, pour évaluer l'importance de la nature et du paysage d'un point de vue anthropocentrique. Il s'agit de mettre en évidence les prestations que la nature fournit pour le bien de l'être humain. Il faut accorder une plus grande importance à la quantification des services écosystémiques dans les processus de décision et sensibiliser davantage aux intérêts de l'environnement les partenaires qui raisonnent en termes économiques. Toutefois, la quantification des services écosystémiques présente des difficultés d'ordre méthodologique et éthique et il faut éviter que les instruments de protection existants ne soient amoindris par une argumentation invoquant les services écosystémiques. Il convient d'étudier comment les services écosystémiques peuvent être mieux intégrés dans les politiques de l'OFEV, en

réfléchissant en priorité à des outils à caractère pratique pour évaluer l'utilité de ces services afin que celle-ci soit mieux prise en compte dans les processus de décision.

Le concept de services écosystémiques est étroitement lié à celui de valeur économique du paysage. Celle-ci a donné lieu à de multiples études qui corroborent l'argumentation générale abstraite en faveur de la protection des paysages. Le défi consiste désormais à élaborer des bases de décision applicables aux stratégies touristiques régionales, aux paysages d'importance nationale et aux espaces périurbains.

Dans un premier temps, il s'agira de définir les compétences et le mandat. Il faudra également préparer les entretiens d'approfondissement de 2016 sur le thème des services écosystémiques qui ont été demandés lors de la semaine de planification 2015. On passera ensuite à la mise en œuvre en suivant les étapes indiquées.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : à déterminer

Partenaires de la mise en œuvre

Toutes les divisions de l'OFEV ainsi que certains offices fédéraux (p. ex. OFAG, SECO, ARE), partenaires de recherche, acteurs locaux

M7 Étudier les possibilités d'améliorer la pesée des intérêts

Description succincte

Des intérêts différents selon les territoires peuvent s'opposer au but d'utiliser durablement les ressources naturelles dans des cas concrets (p. ex. extraction de pierres et exploitation du bois, protection contre les crues et agriculture, exploitation des nappes phréatiques et protection de la nature, énergie hydraulique et biodiversité, etc.). Les instruments existants pour soulever les intérêts en jeu, en s'appuyant sur les prescriptions légales en vigueur, permettent généralement de trouver des solutions. Des approches innovantes sont testées, par exemple à travers les projets-modèles pour un développement territorial durable dans le domaine des ressources naturelles.

La présente mesure vise à déterminer s'il existe d'autres possibilités d'améliorer la démarche de pesée des intérêts, en particulier en ce qui concerne l'utilisation durable des ressources naturelles dans l'espace rural. Il s'agit d'étudier d'une part s'il est approprié de prendre davantage en compte les arguments éthiques (implication de la commission d'éthique de l'OFEV dans les travaux) et, d'autre part, quelle serait l'utilité d'un point de vue fondé sur les espaces fonctionnels (modèle GIB de la gestion intégrée par bassin versant). Il est également possible d'étudier comment les instruments existants de l'aménagement du territoire, comme par exemple les concepts visés à l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), pourraient être encore mieux mis à profit pour optimiser la pesée des intérêts. Les interfaces avec les travaux de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) sur la question des marges de manœuvre dans l'aménagement du territoire sont un point important à examiner lors de la pesée des intérêts.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : à déterminer

Partenaires de la mise en œuvre

Cantons, responsables des politiques sectorielles

M8 Faire évoluer l'instrument des conventions-programmes (CP) dans le domaine de l'environnement et améliorer la prise en compte dans les CP des objectifs de la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux

Description succincte

Dans le cadre des conventions-programmes, la Confédération et les cantons établissent comment les tâches communes dans le domaine de l'environnement sont accomplies et quelles subventions la Confédération met à disposition à cet effet. Les conventions-programmes sont des instruments importants pour la réalisation des objectifs de l'OFEV. Elles contribuent au maintien de l'attrait du cadre de vie, au renforcement de la compétitivité et à la mise en valeur des ressources naturelles en milieu rural. Il s'agit de créer des synergies entre les objectifs de l'OFEV dans les espaces ruraux ; certaines sont d'ailleurs mentionnées dans le manuel RPT (p. ex. liens entre forêts de protection et biodiversité, protection contre les crues et revitalisation).

Les travaux pour faire évoluer la politique de subventionnement axée sur les programmes en vue de la période de programmation débutant en 2020 sont en train de démarrer, notamment dans les domaines de la forêt et de la loi sur la

protection de la nature (LPN). Le but est de développer encore plus de synergies entre les différents programmes dans l'espace rural et d'arbitrer les éventuels conflits.

Il est également prévu de poursuivre la réflexion sur l'évolution des conventions-programmes en ce qui concerne les objectifs de qualité concrets à atteindre dans les espaces ruraux en prenant l'exemple des qualités paysagères pour mettre en évidence les possibilités qui s'offrent dans ce domaine. A partir de de ces travaux, on étudiera comment les résultats obtenus dans les autres domaines politiques peuvent être utilisés pour donner à l'OFEV les moyens d'obtenir que les ordres de priorité reposent davantage sur des critères qualitatifs.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : divisions compétentes pour les domaines visés dans les conventions-programmes

Partenaires de la mise en œuvre

Services cantonaux spécialisés

M9 Mieux coordonner la promotion d'une création de valeur durable dans les régions

Description succincte

La Confédération et l'OFEV disposent déjà d'une large palette d'instruments pour promouvoir les chaînes de création de valeur dans les régions, par exemple les projets de développement régional (PDR), la Nouvelle politique régionale (NPR), regionsuisse, les projets-modèles pour un développement territorial durable de l'ARE, la politique agricole 2014-2017 (PA 14-17), la politique des parcs, le plan d'action bois de l'OFEV. Par exemple, la promotion des chaînes régionales de création de valeur occupe une place importante dans la mise en œuvre de la politique de la ressource bois.

La promotion d'une création de valeur durable au niveau régional atteint déjà une grande ampleur. On peut donc douter qu'un effort supplémentaire de l'OFEV dans ce domaine induise des améliorations écologiques. Par contre, il y a une véritable nécessité d'améliorer la coordination et la cohérence entre les dispositifs existants de promotion des chaînes de création de valeur, par exemple entre la politique de la ressource bois et la NPR, entre la PA 14-17 et la politique des parcs, etc. Il faut étudier dans quelle mesure les instruments existants peuvent être mieux coordonnés entre eux et harmonisés avec les objectifs de l'OFEV pour les espaces ruraux. On pourrait commencer à travailler sur l'exemple du bois, puis étendre la démarche à d'autres ressources (eau, qualité du paysage, tranquillité, etc.) afin d'englober la création de valeur dans le domaine des activités récréatives et du tourisme.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : division Forêt

Partenaires de la mise en œuvre

Divisions de l'OFEV intéressées (Économie et innovation, Espèces, écosystèmes, paysages), SECO et autres offices fédéraux

M10 Optimiser et adapter les procédures d'arbitrage des conflits, chercher à accroître les synergies

Description succincte

En raison d'une coordination parfois insuffisante entre les politiques sectorielles déployant des effets dans l'espace rural, il existe des risques de conflit entre les intérêts de la protection et les intérêts de l'exploitation. Les politiques fédérales pilotées par l'OFEV génèrent assez peu de conflits d'objectifs. Au contraire, elles développent des synergies importantes localement (p. ex. entre paysage et biodiversité, parcs et tranquillité, eau et sol, air et bruit ou encore prévention des dangers et forêt). Il arrive néanmoins que des objectifs différents soient à l'origine de conflits locaux entre des politiques fédérales, même dans les domaines du ressort de l'OFEV.

L'analyse des conflits d'objectifs entre les politiques sectorielles internes réalisée en 2014 par la Commission de coordination Espaces ruraux (CoCo ER) servira de base pour déterminer où il faut s'attendre effectivement à des conflits. Il importe d'analyser les méthodes actuelles d'arbitrage des conflits afin de proposer des possibilités d'amélioration, et de chercher aussi à accroître les synergies entre les politiques de l'OFEV.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : division Espèces, écosystèmes, paysages

Partenaires de la mise en œuvre

CoCo ER, autres partenaires fédéraux

M11	Chercher à obtenir un siège pour l'OFEV au sein de la future Conférence tripartite sur les espaces ruraux
<p>Description succincte</p> <p>La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est la plateforme politique au sein de laquelle la Confédération, les cantons, les villes et les communes arrêtent une politique des agglomérations commune pour la Suisse. Elle a été mise sur pied le 20 février 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS). Il est actuellement question d'ajouter les espaces ruraux aux thèmes que traite la CTA. Plusieurs formes d'organisation sont envisagées à cet effet (un organe commun, deux organes indépendants, des formes mixtes). Actuellement, l'OFEV reçoit pour avis l'ordre du jour et les documents de séance avant les sessions de la CTA, mais il n'y siège pas.</p> <p>L'OFEV cherche à obtenir un siège dans une future Conférence tripartite sur les espaces ruraux. Les démarches concrètes à cet effet dépendront des décisions de la CTA sur sa future forme.</p>	
<p>Responsabilité</p> <p>Au sein de l'OFEV : division Espèces, écosystèmes, paysages</p>	
<p>Partenaires de la mise en œuvre</p> <p>Office fédéral du développement territorial (ARE), Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Chancellerie fédérale (ChF)</p>	

M12	Clarifier les interfaces entre agglomération et espace rural dans le champ des politiques environnementales de l'OFEV
<p>Description succincte</p> <p>En même temps que le rapport « Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne », le Conseil fédéral a adopté la Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération (AggloPol 16+). Ces deux rapports, et donc ces deux politiques, ont été élaborés de manière concertée. Ils contiennent quelques éléments identiques et prévoient des mesures qui auront des répercussions à la fois dans les espaces ruraux et dans les agglomérations.</p> <p>Il convient de procéder à des analyses approfondies pour déterminer dans quelle mesure et de quelle manière les politiques environnementales de l'OFEV font des distinctions entre espace rural et agglomération. Ce travail sera d'autant plus complexe que la limite entre ces deux types de territoires peut être floue et qu'il n'est pas toujours facile de délimiter le territoire où les politiques de l'OFEV déploient des effets. Le résultat de ces analyses servira à déterminer dans quelle mesure les interfaces existantes sont appropriées et à quelles adaptations il est utile de procéder sur le plan de l'organisation et du contenu.</p>	
<p>Responsabilité</p> <p>Au sein de l'OFEV : à déterminer</p>	
<p>Partenaires de la mise en œuvre</p> <p>Office fédéral du développement territorial (ARE), cantons</p>	

M13	Renforcer la gestion des partenaires clés
<p>Description succincte</p> <p>L'entretien ciblé de la coopération avec les parties prenantes permet d'assurer la cohérence de la politique relative aux espaces ruraux. Sont visés les partenaires au niveau fédéral (en particulier SECO, ARE, OFAG, OFC) ainsi que les services spécialisés des cantons et les associations. Pour pouvoir s'adresser de manière ciblée aux partenaires clés, il faut désigner des acteurs prioritaires et clarifier leurs rôles. Il est important également de déterminer dans quels domaines les politiques de l'OFEV visant les espaces ruraux ont besoin d'une plus grande visibilité et comment on peut la leur donner. L'interface avec le Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER) est particulièrement intéressante.</p> <p>Le Centre du réseau de développement régional (regiosuisse) a une position importante. Il a été lancé début 2008 par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) pour accompagner la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR). Il a pour mission principale de mettre en place un centre de gestion des connaissances sur la NPR et sur le développement régional afin d'apporter un soutien aux personnes qui travaillent dans le domaine du développement régional et de les encourager à entretenir leur capacité d'apprentissage, de création et d'innovation. regiosuisse est un partenaire central pour la mise en œuvre de la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux. Il y a lieu d'améliorer la coopération afin</p>	

que les intérêts et les demandes de l'OFEV alimentent plus directement le système de connaissances sur la NPR géré par regionsuisse.

Il sera dressé un panorama analytique des acteurs et des environnements concernés pour déterminer comment entretenir et renforcer la coopération avec les services fédéraux, les cantons et les associations. En outre, l'OFEV renforcera sa présence et son influence sur les thèmes traités dans les organes dont l'activité a une incidence sur l'espace rural.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : division Espèces, écosystèmes, paysages

Partenaires de la mise en œuvre

Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Office fédéral de la culture (OFC), Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER), regionsuisse

M14 Analyser la situation et clarifier les besoins en matière de connaissances et de compétences

Description succincte

Les personnes qui ont la responsabilité de mettre en œuvre la Stratégie de l'OFEV relative aux espaces ruraux doivent posséder des compétences techniques et pratiques spécifiques. Des mesures ciblées dans les domaines de la communication, de la formation et du conseil peuvent contribuer à l'acquisition et à l'élargissement de ces compétences.

Mais avant de concevoir et de mettre en œuvre des mesures de cet ordre, il faut procéder à des analyses pour déterminer quels sont les acteurs concernés, dans quel environnement ils travaillent, quelles compétences ils possèdent déjà et ils ne possèdent pas encore et quels sont leurs besoins. Il faut en outre savoir dans quelle mesure les acteurs sont disposés à participer à la conception de mesures concrètes et à les mettre en œuvre.

Ces analyses permettront d'élaborer un schéma spécifique de communication, de formation et de conseil qui servira de base pour élaborer, si nécessaire, des mesures adaptées aux groupes cibles dans les différents domaines. Il pourra s'agir, par exemple, de produire des publications, de proposer des formations continues à certaines catégories professionnelles ou de mettre en place des offres de conseil pour les communes ou les régions.

Responsabilité

Au sein de l'OFEV : division Espèces, écosystèmes, paysages

Partenaires de la mise en œuvre

Acteurs participant à la conception des politiques, praticiens

6 Bibliographie

ARE (2014) : Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Mesure 69 du programme de la législature 2011-2015 pour atteindre l'objectif 17 « La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues », Berne. Version abrégée. Rapport in extenso : Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete.

Conseil fédéral suisse (2015) : Politique de la Confédération pour les espaces ruraux les régions de montagne. Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011. Pour un développement cohérent du territoire suisse. Rapport du 18 février 2015, Berne

Ecoplan (2012) : Politikinstrumente für den ländlichen Raum : Synergien , Widersprüche und Lücken. Bern. Bundesamt für Raumentwicklung.

Ecoplan (2006). Utiliser la valeur des paysages alpins. Synthèse thématique relative au thème de recherche IV du PNR 48. Berne : Fonds national suisse

SECO (2014) : Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse, Berne. Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05119/05145/index.html> (accès: 17.06.2015)

SECO (2002). Plausibilisierung Nutzenschätzung Landschaft für den Tourismus, Bern.

